

עע"מ 8101/15

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים

אלמסגד גריוסוס צגטה ואח'
כולם ע"י ב"כ ענת בן-דור ו/או אלעד כהנא
מן התכנית לזכויות פליטים
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
טל': 03-6408361 ; פקס': 03-6407422

ה מע ר ע ר י ם

נ ג ד

שר הפנים ואח'
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים ירושלים
טל': 02-6466590 ; פקס': 02-6467011

ה מ ש י ב י ם

הודעה גלויה מטעם המדינה

1. המשיבים מתכבדים להגיש **חלקים** מן התגובה שהוגשה בצורה חסויה. המדובר **באותם חלקים** שנכללו בתגובה החסויה ואשר ניתנים להיאמר גם בגלוי, ולכן הם מוגשים במקביל במתכונת גלויה. נבקש לחדד כי המסמך הגלוי הינו מטבע הדברים חלקי ביחס לתגובה החסויה שהיתה רחבה יותר הן במענה לשאלות והן בעניינים אחרים. כמו כן, כלל העובדות בתגובה החסויה נתמכו בתצהיריהם של גורמים רלבנטיים.
2. וכעת נפתח במענה לשאלות המערערים.

שאלות לגבי היקף החיסיון

א. איזו פרפרזה ניתן להעביר למערערים לגבי האמור בסעיפים 12-13 להודעה הגלויה מיום 23.9.16?

תשובה: בקשת המערערים בנושא נבחנה בשנית, אולם לא ניתן להתייחס למבוקש במסגרת הודעה גלויה זו, כפי שאף הובהר בהודעה הגלויה מיום 23.9.16.

ב. איזו פרפרזה ניתן להעביר למערערים לגבי המסמך שהגישו המשיבים בבית המשפט קמא לאחר במעמד צד אחד, לאחר תום הדיונים?

תשובה: המסמך שהוגש לאחר הדיון בפני בית המשפט קמא סוקר את הפעולות הנוספות שנעשו לשיפור הליך היציאה והקליטה במדינה השלישית בעקבות הערות בית המשפט קמא. כמו כן, מתייחסת ההודעה למצהירים שעל תצהיריהם הסתמכו המערערים בהליך בבית משפט קמא – ואשר המדינה נדרשה להתייחס לטענות שהועלו בתצהירים אלו.

כמו-כן, התייחסות המפרטת את עמדת המדינה ביחס לנתונים כאלו או אחרים שמסרו המצהירים שנוגעות לאופן יישום ההסדרים נרשמו בתגובה החסויה שהוגשה לבית המשפט קמא ביום 9.9.15, במסגרת סעיפים 9-24.

עוד יצוין, כי בסיכומים שהוגשו מטעם המדינה בהליך דכאן הוחלט לפרט עד כמה שניתן באופן גלוי, ומבלי שיהיה בכך הפרה של תעודת החיסיון, את השיפורים שנעשו בהליך היציאה למדינה השלישית והקליטה במדינה השלישית (ראה לעניין זה פרק 2.1 סעיפים 58-60 לסיכומים). כמו כן, פורטו השינויים שנעשו במערך הפיקוח והבקרה - לעניין זה המדינה תבקש להפנות את בית המשפט הנכבד לפרק 3.1 בסיכומים שהוגשו מטעמה.

יתרה מזאת, יושם אל לב כי מענה לשאלת המערערים (שאלה ב') ניתן גם במסגרת מכתב תשובה שנשלח מטעם המדינה לבאי-כוח המערערים ביום 21.9.16, מכתב אשר צורף כנספח ד' להודעת המערערים מיום 25.9.16.

ג. האם אי אפשר להעביר למערערים את חו"ד משרד החוץ, תוך מחיקת פרטי הזיהוי של המדינה השלישית מהמסמך ומקורותיו?

תשובה: את אשר יכלה המדינה לפרסם בגלוי, כתבה המדינה בסיכומיה. אשר לסקירה שערך משרד החוץ ביחס לעצמאותה של מערכת המשפט במדינה השלישית, המדינה תפנה לסעיף 21 להודעה הגלויה מטעמה מיום 22.9.16.

עוד בהקשר זה, המדינה תבקש להפנות להכרעת בית המשפט הנכבד בבש"ס 5164/15, שם נקבע בסעיף 13 כך: "[...] עצם איסופו של החומר על ידי העותרים, והגשת הבקשה לצרפו לתיק בית המשפט, הם הנותנים כי יש לעותרים גישה לראיות רלוונטיות אחרות פרט לראיות החסויות. אמנם נטען על ידי העותרים, כי גילוי הראיות נחוץ ולו רק כדי שיוכלו להיערך כיאות להצגת ראיות מצידם על מנת לסתור את ממצאי הבדיקות שערכה המשיבה בנוגע לביצועם של ההסכמים במדינות השלישיות; ואולם גם בטענה זו לא מצאתי ממש. לטענתם של העותרים עצמם, זהותן של המדינות השלישיות ידועה להן. כן ידוע להם כי המשיבה מחויבת לשמירה על ביטחונם של המסתננים במדינות השלישיות ועל זכויות היסוד שלהם בהתאם לעקרונות היסוד שנקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה".

לבסוף יצוין, כי נוכח בקשת המערערים בסעיף ג', בחנה המדינה בשנית את הנושא ומצאה כי לא ניתן להיעתר לבקשה בראי תעודת החיסיון.

ד. האם אי אפשר להעביר למערערים את תרשומות השיחות שנערכו עם חמישה מבין המצהירים (תצהירים א'2-א'3, א'5-א'7) לפני יציאתם מישראל, תוך מחיקת פרטי המדינה השלישית וההסכמים עמה?

תשובה: נבקש להפנות לתשובה לשאלה ב'.

שאלות לגבי החומר לגופו

ה. המשיבים לא ענו לשאלה כמה אנשים נמצאים במדינה השלישית כיום ועם מעמד אלא רק הפנו למספר האנשים שהשיבו לשיחותיהם לאחר הגעתם למדינה השלישית (ס' 18 להודעה הגלויה מיום 23.9.16). האם משמעות הדבר היא שלמשיבים אין מידע לגבי מספר האנשים ששוהים במדינה השלישית נכון להיום, ולגבי המעמד שלהם?

תשובה: כפי שנמסר כבר בעבר, הן בתגובות שהוגשו מטעם המדינה והן במעמד הדיונים, ניסיון המדינה מלמד כי ישנם מקרים רבים בהם היוצאים למדינות השלישיות אינם מעוניינים להישאר במדינות השלישיות ואלו משמשות עבורן כמדינות מעבר בלבד, בדרכם לאירופה או ליעדים אחרים.

ו. בהודעתם המתקנת מיום 7.10.2016 מסרו המשיבים כי שוחחו עם 47 אנשים בעת שהיו במדינת היעד – תוך כמה זמן נערכו השיחות לאחר הגעתם אל המדינה השלישית (מספר ימים? מספר שבועות?); היכן התגוררו האנשים בעת שהשיבו לשיחת הטלפון (במקום בו היתה להם תנועה חופשית)? האם החזיקו בידם מסמכי הכניסה לישראל? האם היה בידם רישיון ישיבה במדינת היעד בעת השיחה? איזה רישיון ניתן להם?

תשובה: מרבית השיחות שנערכו היו עם היוצאים, אך חלק מן השיחות נערכו עם אנשי הקשר שאת פרטיהם הותירו היוצאים. השיחות נערכו בהתאם לנוהל שנקבע לעניין זה – קרי בתוך 30 ימים – אולם נבהיר כי נעשו מאמצים ליצור קשר כבר סמוך למועד ההגעה למדינה השלישית ובעת שהיוצאים שהו בבית המלון. יצוין, כי לא עלו אינדיקציות כי היציאה מהמדינה השלישית היא בכפייה, ישירה או עקיפה, של המדינה השלישית.

ז. האם נערכה שיחת מעקב לאחר פרק זמן נוסף כדי לוודא שקיבלו רישיון ישיבה ואם היה בידם רישיון במועד השיחה הראשונה, שהוא לא נלקח מהם מאוחר יותר?

תשובה: לא נעשתה שיחה נוספת, הואיל ובשיחות שנערכו לא עלה קושי או אירוע חריג, או שעלה מתוכן השיחה כי היוצא לא מתכוון כלל להמתין לקבלת מסמכי התושבות הזמנית ומעוניין לצאת מהמדינה השלישית.

ח. מן ההודעה המתקנת מיום 7.10.2016 עולה כי המשיבים לא יצרו קשר עם כ-2/3 מן העוזבים – כיצד מתיישב נתון זה עם טענת המשיבים בדבר קיום פיקוח נאות אודות מצבם של העוזבים? האם המשיבים יודעים מה מצבם של 484 אנשים (שני שלישים מן היוצאים) שעמם לא יצרו קשר, האם מצבם תקין? האם לא היו תקלות כלשהן?

תשובה: המשיבים עורכים ניסיונות התקשרות עם כל מי שמסכים להשאיר פרטי התקשרות ובמקרים רבים יצירת הקשר נעשית עם קרובי משפחה של העוזבים שאת פרטיהם הותירו. אולם, גם לאחר מסירת פרטי ההתקשרות, בחלק גדול מן המקרים יצירת הקשר אינה מתאפשרת מסיבות שונות המובילות לאי-מענה מצידם של היוצאים מישראל (בין אם למספר טלפון שהותיר, או בכתובת דוא"ל).

עוד יצוין, כי מנגנון יצירת הקשר עם היוצאים – אשר עתיד להתרחב באופן משמעותי בהתאם להנחיית שר הפנים שתפורט להלן – מצטרף למנגנונים נוספים שמפעילה המדינה לצורך מעקב אחר ישום ההסדר עם המדינה השלישית.

ואף זאת חשוב להדגיש: במסגרת החומר החסוי שהוגש לבית המשפט קמא, כמו-גם לערכאת הערעור הנכבדה, ניתן מענה מפורט לטענות המערערים בהתבסס על מנגנוני הפיקוח שמפעילה המדינה. הולמות לעניין זה קביעותיו העובדתיות החד-משמעיות של בית המשפט קמא, שם נקבע בסעיף 25 לפסק הדין: "כפי שקבעתי לעיל, העותרים לא הרימו הנטל להוכיח, כי המדינות השלישיות הן מדינות בהן נשקפת סכנה לחירותם ושלומם והמקרים שהובאו בפני אינם משקפים מצב אובייקטיבי של מורחקים הנחשפים להתעמרות או רדיפה מצד אותן מדינות. מן התשתית הראייתית שבאה בפני ניתן להסיק ברמת וודאות גבוהה, כי המצהירים אשר הגישו תצהירים בתמיכה לעתירת העותרים בחרו מרצונם החופשי שלא לקבל מעמד באותה מדינה שלישית, אליה הורחקו ועל דעת עצמם השיגו גבול למדינה אחרת".

ט. האם המידע שיש למשיבים לגבי הבעיות שעולות ממכתבי נציבות האו"ם לפליטים (כמיוחד מיום 8.9.15 ומיום 16.2.16, אך גם מיום 12.7.15, מיום 13.10.15 ומיום 27.1.16); ומתצהירה של גבי סיגל רוזן (מסומן 3 לבקשת המערערים מיום 12.2.16); מבוסס רק על שיחות עם המדינה השלישית?

תשובה: ניתן מענה מפורט במסגרת ההודעה החסויה.

י. האם המשיבים בחנו את הצעת בית המשפט מהדיון מיום 15.3.16 להוסיף שני נדבכים למנגנון הפיקוח, בדמות ליווי של נציג ישראלי ופתיחת נציגות ישראלית במדינה השלישית?

תשובה: לא ניתן להתייחס בגלוי נוכח תעודת החיסיון.

יא. כיצד הצהרת המשיבים בסעיף 8 להודעה מיום 23.9.16 אודות היכולת לבקש מקלט במדינה השלישית, מתיישבת עם מכתביה של נציבות האו"ם לפליטים הקובעים שאין נגישות כזו (ר' מכתבים מיום 27.1.16 ומיום 8.9.15) לצד העדר הגנה זמנית לאריתראים (מכתב מיום 12.7.15)?

תשובה: ניתן מענה מפורט בחסוי, לא ניתן להתייחס בגלוי.

יב. האם המשיבים בחנו, עקב ההתדיינות המשפטית, אפשרות לערוך מחדש את ההסכמים כך שיועלו על הכתב "תוספות בעל פה", מנגנוני דיווח מצד המדינה השלישית, בטוחות שונות והבהרה מפורשת של השלכות הפרת ההסכם בידי המדינה השלישית?

תשובה: המדינה אינה סבורה כי ישנה הצדקה לפתיחת ההסדר הכתוב אליו הגיעה עם המדינה השלישית. המדינה תבקש להבהיר כי לשיטתה אין פגם משפטי בכך שחלק מההבנות גובשו וסוכמו בעל פה, ולא בכתב. בנקודה זו תבקש המדינה להדגיש, כי על פי הנהוג בכל העולם, מדינות מנהלות יחסים דיפלומטיים ומגיעות להסכמים ולהסדרים אל מול מדינות אחרות במגוון רחב של כלים מדיניים ומשפטיים. בחירת הכלי המתאים קשורה לנסיבות המקרה, לאינטרסים הרחבים של הצדדים, לרבות התהליכים הכרוכים בכל חלופה והמשמעות המדינית שלה. יוער בהקשר זה, כי מיוחסת משמעות רבה לתוכן ההתחייבות ולמהות ההסדר, גם אם זה נערך בעל-פה, ואין בעובדה כי ההסדר נערך והוסכם עליו בעל-פה כדי לגרוע ממחויבות הצדדים לתוכנה ומהותה של הסכמה זו.

3. עוד נעדכן, כי מיד בסמוך לאחר הדיון בפני בית המשפט הנכבד, כונסה ביום 13.10.16 ישיבת עבודה בראשות שר הפנים ובהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים בממשלה – קרי, גורמים משפטיים ומקצועיים ממשרד הפנים, ממשרד החוץ וממשרד המשפטים – במטרה לבחון כיצד ניתן לקדם את החלופות שנדונו במעמד הדיון החסוי.

בעקבות ישיבה זו, נמשכה עבודה מקצועית משותפת במשרד המשפטים, במשרד הפנים ובמשרד החוץ. במסגרת עבודה מקצועית זו, נבחנו רעיונות נוספים להידוק מערך הפיקוח והבקרה שמקיימת המדינה באשר לאופן יישום ההסדרים עם המדינה השלישית - הן ביחס לפעולות שניתן לעשותן מן הארץ, והן ביחס לפעולות שניתן יהיה לעשותן על אדמתה של המדינה השלישית.

4. המדינה תוסיף ותעדכן, כי עלה בידה לעבות את מערך הפיקוח והבקרה, באופן שכולל מנגנונים **נוספים** שהם שיטתיים, מגוונים ובלתי אמצעיים. מנגנונים אלה משלימים זה את זה, ויש בהם כדי להעמיד בפני המדינה תמונה אובייקטיבית ואמינה, יחסית בזמן אמת, באשר לאופן יישום ההסדר עם המדינה השלישית. בתוך כך, ובהמשך לאמור בסעיף 3 להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 9.10.16, המדינה תציין כי שקלה את החלופות שהועלו על-ידי בית המשפט הנכבד, וקיבלה חלק מן החלופות שהוצעו, כמפורט בהרחבה בהתייחסות החסויה. במסגרת זו, אף ניתן מענה הולם לנושא התייעוד שניתן ליוצאים מישראל ולעיתוי קבלתו במדינה השלישית.

5. כמו-כן, נבקש לעדכן כי בעקבות הערות בית המשפט הנכבד, שר הפנים פנה לשר החוץ וראש הממשלה וכן לשרת המשפטים לצורך קבלת הסכמתם - וזו ניתנה - לצורך הקמתו של צוות בין-משרדי, שיכלול נציגים ממשרד החוץ, ממשרד המשפטים וממשרד הפנים, כאשר משרד הפנים הוא אשר יעמוד בראש הצוות וירכז את עבודתו (להלן: **הצוות הבין-משרדי**). השליח המיוחד יהיה חבר אף הוא בצוות.
6. הצוות הבין-משרדי יתכנס בכל שלושה חודשים. מטרתו של צוות זה, בין היתר, היא לקבל עדכון שוטף ולבחון את תוצרי כלל מנגנוני הפיקוח שמפעילה המדינה אחר יישום הסדר עם המדינה השלישית, ולהבטיח כי כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים פועלים באופן מסונכרן לשם וידוא יישומו התקין של ההסדר עם המדינה השלישית.
- דיווחים בכתב של מסקנות הצוות הבין-משרדי יועברו לשלושת המשרדים החברים בו.
7. יצוין, כי עבודתו של צוות בין-משרדי זה תבוא במקום המתווה שתואר בסעיף 67 לסיכומים, אשר לא כלל במסגרתו השתתפות של נציגי המשרדים האחרים, אלא רק דיווח כתוב עבורם. וזאת, בין היתר, על רקע הערות בית המשפט הנכבד בדבר חשיבות הידוק שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה השונים.
8. לעמדת המדינה, עבודתו של הצוות הבין-משרדי תבטיח ראייה רחבה, מפרה ומתכללת של כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים להסדר עם המדינה השלישית. גם בכך יש כדי לשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה שמפעילה המדינה ביחס למנגנונים שהופעלו קודם לכן, ולהבטיח כי שלושת המשרדים הרלוונטיים – פנים, חוץ ומשפטים – יהיו "עם היד על הדופק".
9. עוד נזכיר, כי המדינה עמדה בסיכומיה על כך שנציג מטעם רשות האוכלוסין וההגירה יפעל ליצירת קשר יזום עם המסתננים היוצאים מישראל, וזאת בתוך 30 ימים מיום הגעתם למדינה השלישית.
- עוד עמדה המדינה, כי במסגרת פנייה יזומה זו מוודא נציג רשות האוכלוסין וההגירה, בין היתר וככל הניתן, את הפרטים הבאים: א. האם המסתנן הגיע למדינת היעד; ב. האם המסתנן קיבל מגורים למשך הימים הראשונים במדינת היעד; ג. האם הוסדרה שהייתו של המסתנן במדינה; ד. האם המסתנן עובד במדינה; ה. היכן מתגורר המסתנן במדינה ובאילו תנאים; ו. האם אירעו למסתנן אירועים חריגים בעת שהייתו במדינה; האם המסתנן חויב בתשלומים חריגים, בעיקר בכל הנוגע לכסף שקיבל מהרשויות בישראל לקראת יציאתו. ככל שהמסתנן הגיע למדינת היעד ויצא ממנה למדינה אחרת יש לברר עמו כיצד יצא את מדינת היעד ומה הנסיבות שהביאו לכך. ככל שהמסתנן יעלה קשיים או אירועים חריגים; ככל שיעלה מתוכן השיחה עם המסתנן כי פרטי ההסדר עם המדינה השלישית אינם מתמלאים; או כי המסתנן לא קיבל במדינת היעד את שהוסכם שיוקנה לו בהתאם להסדרים – ידווח על כך הנציג ללא דיחוי למנהל מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה. במידת הצורך הנציג ייצור קשר נוסף עם המסתנן.

10. כעת, נבקש לעדכן כי שר הפנים החליט לפעול לקידום הקמת מחלקה יעודית לטיפול ביוצאים למדינות השלישיות. המחלקה תהווה כתובת בישראל לכל המיועדים לצאת למדינות השלישיות. במסגרת זאת, ימונו עובדים נוספים אשר תפקידם יהיה להעניק הסברים מקיפים על ההליך בארץ ועל אופן קליטתם במדינה השלישית. המחלקה אף תעניק ייעוץ וליווי מקצועי ליוצאים למדינה שלישית.

להערכת המדינה, הגדלת כוח האדם המופקד על מלאכה זו, תטיב באופן משמעותי את אפקטיביות מנגנון פיקוח זה, שכן הוא יאפשר ליווי המיועדים לצאת למדינות השלישיות טרם יציאתם מישראל ועד להגעתם למדינות השלישיות, תוך עריכת ניסיונות תכופים יותר ליצור קשר עם כל אותם יוצאים שהותירו פרטי קשר טרם יציאתם מישראל (להרחבה אודות מהות מנגנון זה ראו סעיף 65 לסיכומי המדינה).

הגדלת כוח האדם תבטיח נסיונות רבים יותר ליצור קשר עם יתר המסתננים שיצאו למדינה השלישית, ולהערכת גורמי המקצוע ברשות האוכלוסין יהיה בכך כדי להגדיל את מספר האנשים שנוצר עמם קשר במהלך 30 הימים מעת הגעתם למדינה השלישית. מהלך זה ישפר ויעשיר את תמונת המצב העובדתית הנלמדת מהפעלתו של מנגנון בקרה יזום זה.

11. השיפורים שהוכנסו אם כן למערך הפיקוח והבקרה – לצד המנגנונים שפעלו קודם לכן – מהווים לעמדת המדינה עיבוי מספק של מערך הפיקוח והבקרה, באופן שמבטיח קבלת מידע עדכני ובלתי אמצעי אחר יישום ההסדר עם המדינה השלישית. ואף זאת יש להדגיש – כי לכל טענותיהם הפרטניות של המערערים מצוי מענה משכנע במידע שהתקבל בהתאם למנגנונים אלו.

סיכום

12. המדינה תטען, על יסוד כלל החומר הגלוי והחסוי שהוגש בפני בית המשפט הנכבד, כי יש ביכולתה של מדינת ישראל להעמיד בפני המערערים 1-2, ובפני אחרים שכמותם, אפיק יציאה בטוח מישראל אל מדינה שלישית הנכונה לקבלן. במצב דברים זה, מוטלת על המערערים 1-2 החובה לצאת את מדינת ישראל.

זכות הסירוב לצאת מן הארץ תחומה, על-פי הפסיקה, אך ורק למקרים בהם עולה בידי המערערים 1-2 להוכיח שקיימת להם סכנה פרטנית, לחיים או לחירות, במדינת היעד - כפי שכבר נפסק בענין אל טאיי ואושר שוב בעניין גרמאיי ובעניין גידאי. כזאת – לא עלה בידי המערערים לעשות.

13. כפי שניתן להיווכח ממכלול החומר החסוי והגלוי שהובא בפני בית המשפט הנכבד, וכפי שנקבע באופן מפורש בפסק דינו המפורט של בית המשפט קמא, המדינה תבקש לשוב על עמדתה כי לא נשקפת סכנה לחירותם או לחייהם של הנתינים הזרים היוצאים מישראל

אל המדינה השלישית בה עסקינן; וכי יש ביכולתם של היוצאים מישראל לשהות כדין באותה מדינה שלישית ולהתפרנס בה.

14. לא זו אף זו, המדינה עיגנה הליך שימוע דו-שלבי, המתועד באופן מלא, המאפשר לכל נתין זר לשקול את צעדיו ולערוך את טענותיו כדבעי על-פני תקופה של 30 ימים ביחס למדינה השלישית המדוברת. רק לאחר מכן, נערך שימוע נוסף ובסיומו מתקבלת החלטה פרטנית האם יש בסירובו של הנתין הזר – ככל שסירב – משום חוסר שיתוף פעולה עם הליכי הרחקתו לאותה מדינה שלישית.

15. אשר על כל האמור לעיל, המדינה תטען, כי לא עלה בידי המערערים להתמודד עם קביעותיו העובדתיות הברורות של בית המשפט קמא, וטענותיהם נותרו כוללניות. לא זו אף זו, טענותיהם המעטות של המערערים שכן זכו ללבוש פרטני זכו למענה מפורט בחומר החסוי שמצוי בפני בית המשפט הנכבד, וממנו עולה, כי ההסדר עם המדינה השלישית מקויים וכי לא הופרו הוראותיו.

16. משכך הם פני הדברים, ובהינתן השיפורים העדכניים שעוד נוספו בעקבות ניהול ההליך בפני בית המשפט הנכבד, המדינה תטען, כי לא קמה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בפסק דינו המפורט של בית המשפט קמא, ולכן דין הערעור להידחות.

היום, ז' בטבת תשע"ז

05 בינואר 2017

רון רוזנברג, עו"ד
סגן בכיר בפרקליטות המדינה

93-9-2017

מיכל צוק-שפיר, עו"ד
סגנית בכירה א' בפרקליטות המדינה

